١٠/٢٠٠٩

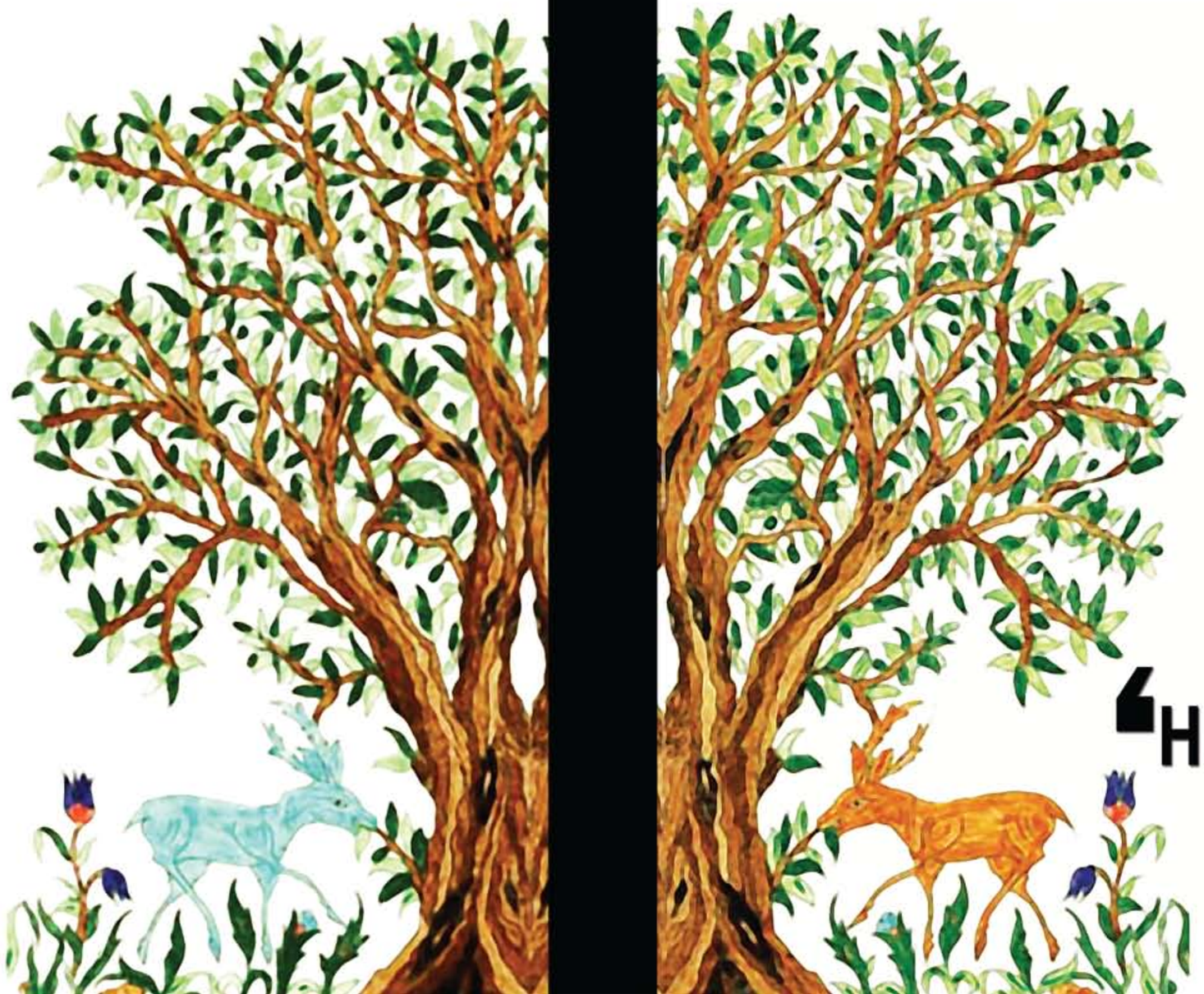
# تقرير التنمية الإنسانية

## الأرض الفلسطينية المحتلة

## التقرير بإيجاز

ان تقرير التنمية الإنسانية الفلسطيني للعام ٢٠٠٩/١٠ "الاستثمار في الأمن الانساني من اجل دولة مستقبلية" هو المجلد الخامس من سلسلة تقارير التنمية البشرية للأرض الفلسطينية المحتلة، والتي يرعاها برنامج الامم المتحدة الإنمائي.

ان انعدام الأمن الإنساني هو نتيجة للتهديدات المكثفة، المنتشرة والمتكررة، والتي تعالج عن طريق حماية وتمكين الناس. ان نموذج الأمن البشري يضع الاهتمام بحياة الإنسان وكرامته في الصدارة؛ فهو يعتبر الحارس الأمين على التنمية البشرية. ويستكشف التقرير جوانب الأمن البشرية (الاقتصاد، والغذاء، والصحة، والبيئة، والسياسة، والشخصية، والمجتمع)، وذلك من منظور التحرر من الحاجة، والتحرر من الخوف، والعيش بحرية وكرامة.



الإستثمار في
الأمن الإنساني
من أجل دولة مستقبلية

2009/10

# Human Development Report

## occupied Palestinian territory

## Executive Summary

The Palestinian Human Development Report 2009/10 Investing in Human Security for a Future State is the fifth volume in the series of Human Development Reports for the occupied Palestinian territory (oPt) sponsored by the United Nations Development Programme (UNDP).

Human insecurity is the result of pervasive, recurrent or intense threats; it is remedied by the protection and empowerment of people. the human security paradigm places the concern with human life and dignity at the fore, it is considered to be the rear guard of human development. The Report explores the facets of human security (economy, food, health, environment, political, personal, community) from the perspective of establishing freedom from want, freedom from fear and freedom to live in dignity.

Investing in
Human Security
for a future state

**Note: The analysis and policy recommendations of this Report do not necessarily reflect the views of the United Nations Development Programme. The Report is an independent publication commissioned by UNDP.**

Cover Page: “The Olive Tree of Jerusalem Mural” by Balain- Armenian Ceramics of Jerusalem
Design and Print of Cover and Summary Report: Accent Marketing and Consultancy
Photos by: Ahed Izhiman and Tanya Habjouqa / UNDP/PAPP photo archive

**ملاحظة: إن التحليلات وتوصيات السياسات في هذا التقرير لا تعكس بالضرورة وجهات نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. التقرير عبارة عن نشرة مستقلة بتكليف من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.**

صورة الغلاف: «جدارية شجرة الزيتون المقدسية»، بليان – المشغل الأرمني للسيراميك/ القدس
تصميم وطباعة الغلاف والملخص: شركة اكسنت للتسويق والإستشارات
تصوير: عاهد إزحيمان وتانيا هبجوكا / بنك صور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

# الإستثمار في الأمن الإنساني من أجل دولة مستقبلية

# Investing in Human Security for a future state

# التقرير بإيجاز

يعد تقرير التنمية الإنسانية الفلسطيني ٢٠٠٩\١٠: "الاستثمار في الأمن الإنساني من أجل دولة مستقبلية" الجزء الخامس في سلسلة من تقارير التنمية الإنسانية الفلسطينية التي يرعاها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كتب هذا التقرير فريق تأليف مستقل مكون من أكاديميين وممارسين تنمويين دوليين وفلسطينيين. وتم إعداد التقرير بروح الاستقلالية. إن تقارير التنمية الإنسانية، لا تشكل وثائق للأمم المتحدة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إذ يقصد منها أن تحفز وتغذي نشأة حوار عام حيوي وجديد عبر الأرض الفلسطينية المحتلة وخارجها. وهي لا تعكس الآراء الرسمية لأي من المؤسستين، وبعض من وجهات النظر التي يعبر عنها المؤلفون لا يشاركهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو الأمم المتحدة فيها.

يلاحظ المؤلفون بقلق بالغ أنه منذ صدور تقرير التنمية الإنسانية الفلسطيني الأول في ١٩٩٧، أصبح الفلسطينيون في الأرض الفلسطينية المحتلة يشهدون مزيداً من العنف – منذ الانتفاضة الثانية وحتى العملية التي تسميها إسرائيل «عملية الرصاص المصبوب» – ويتحملون نظاماً احتلالياً يزداد قهراً وإقحاماً يتخلل مناحي حياتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إلى جانب ذلك، وفي أعقاب اتفاقيات أوسلو في ١٩٩٣، أصبح هناك تركيز متزايد، من الممثلين السياسيين الفلسطينيين والمجتمع الدولي، على بناء الدولة في الأرض الفلسطينية المحتلة. إلا أنه من الواضح أن عملية بناء الدولة وسياسات التنمية المصاحبة لها كانت معزولة إلى حد كبير عن احتياجات الفلسطينيين. إن هذا التقرير، من خلال استخدامه مفهوم الأمن الإنساني، ينادي بإعادة النظر في عملية بناء الدولة في الأرض الفلسطينية المحتلة، وتبني سياسات تنموية مرتكزة إلى الناس، وتحسين التأهب لمواجهة الصدمات العامة والنزعة القتالية المتنامية والتدخلات الخارجية. إن الأمن الإنساني شرط مسبق للتنمية الإنسانية، وغيابه الواسع في الأرض الفلسطينية المحتلة قد سبب إعاقة شديدة لجهود التقدم الفلسطينية.

# المنهجية

تم تصميم منهجية التقرير بحيث تعتمد المشاركة وتدمج آراء الجمهور العام وتصوراته حيثما أمكن. تم تشكيل مجلس استشاري برئاسة مشتركة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة التخطيط، بمشاركة عدد من الشخصيات الفلسطينية البارزة، لقيادة عملية الإعداد للتقرير. وبعد اختيار الموضوع، جرى جمع ردود الفعل من خلال سلسلة من ورش العمل في الضفة الغربية وقطاع غزة بمشاركة عدد من المعلقين ومراكز الأبحاث. وتم التكليف بإعداد ١٨ ورقة خلفية وقام بالعمل عليها ١٥ فرداً محليا وثلاث مؤسسات/أفراد دولية. وبالإضافة إلى ذلك، أجري مسح موسع بعنوان «التصورات الفلسطينية حول الأمن الإنساني في الأرض الفلسطينية المحتلة ٢٠٠٩»، وتم إصداره أيضاً كوثيقة مستقلة.

تم تكليف شركة استشارات فلسطينية مستقلة لإجراء مسح الأمن الإنساني، واعتمدت النتائج والتحليلات على عينة عشوائية من ٤٧٠٠ مقابلة هاتفية مع فلسطينيين يعيشون في قطاع غزة والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية. وبهدف التأكد من أن التصورات والتحليلات قد تم أخذها واستيعابها بشكل دقيق، اتخذ فريق تقرير التنمية الإنسانية عدداً من الخطوات لضمان الموثوقية، شملت فحص المعاينة وتصميم العينة، وعملية المقابلات، وإجراءات العمل الميداني للطاقم الذي أجرى المقابلات، والاستبيان، والاختبار القبلي، والعمل الميداني، وتنظيف البيانات والتعامل معها، وحساب أوزان البيانات، والتحليل.

تم إصدار مسودة أولية وتعميم النتائج والتوصيات لإجراء المزيد من المشاورات مع مختلف الأطراف ذات الشأن في مناقشات لمجموعات بؤرية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ثم تم تقديم مسودة نهائية منجزة للمراجعة الخارجية من قبل مجموعة من الخبراء.[١]

إن تقرير التنمية الإنسانية الفلسطيني ٢٠١٠\٢٠٠٩ يبني على دراسة تقرير التنمية الإنسانية العالمي ١٩٩٤ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقرير التنمية الإنسانية العربي ٢٠٠٩، واللذين ساهما في تطوير موضوعة الأمن الإنساني.

# المفهوم

إن انعدام الأمن الإنساني ينشأ عن تهديدات شاملة ومتكررة وشديدة، ويمكن أن يعالج من خلال حماية الناس وتمكينهم فحسب. وفيما يضع نموذج الأمن الإنساني الاهتمام بالحياة والكرامة الإنسانية في المقدمة، فإنه يعتبر الحماية الخلفية للتنمية الإنسانية.[٢] إن هذا التقرير يستكشف أوجه الأمن الإنساني (الاقتصادي، والغذائي، والصحي، والبيئي، والسياسي، والشخصي، والمجتمعي) من منظور التأسيس للتحرر من الفاقة والتحرر من الخوف وحرية العيش بكرامة.

إن أخذ هذه المواضيع في الاعتبار يعد علامة على الانتقال بعيداً عن المفاهيم التقليدية للأمن، حيث كان الأمن يعرف بشكل ضيق، في مفاهيم دفاعية، باعتباره أمن الأرض من الاعتداء الخارجي. إن إعادة تأطير مفهوم «الأمن»، بحيث يوضع أمن الأفراد على قدم المساواة مع أمن الدولة، يعد أمراً ضرورياً عند التأمل في وضع إسرائيل والأرض الفلسطينية المحتلة، ويكتسب أهمية خاصة بالنظر إلى الخطاب المرتكز إلى الأمن الذي تتبناه دولة إسرائيل لإعطاء الشرعية لأفعالها في الأرض الفلسطينية المحتلة.

١ ماري كالدور، بروفيسور الحكم العالمي، جامعة لندن للاقتصاد والعلوم السياسية؛ مينت يان فابر، بروفيسور الأمن الإنساني في أوضاع الحرب، الجامعة الحرة، أمستردام؛ سالي ستيرز، زميلة دراسات ما بعد الدكتوراه، معهد المنهجية، جامعة لندن للاقتصاد والعلوم السياسية؛ جورج جقمان، مدير مؤسسة مواطن وبروفيسور الفلسفة، جامعة بيرزيت؛ جميل هلال، باحث ومساهم رئيسي في كافة تقارير التنمية الإنسانية الفلسطينية السابقة.

٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٩) "تقرير التنمية الإنسانية العربي ٢٠٠٩: تحديات الأمن الإنساني في البلدان العربية".

# وضع التنمية الإنسانية واتجاهاتها

يقدم التقرير نظرة عامة إلى مؤشرات التنمية التقليدية، إلى جانب مراجعات للعمالة، والفقر بما في ذلك الغذاء، والصحة بما في ذلك التغذية، وتمكين المرأة وتحقيق المساواة بين الجنسين، والتعليم، والاستدامة البيئية.

ويتوصل المؤلفون إلى وجود ترابط واضح بين السلطة القطاعية والقدرة على التأثير بإيجاب في التنمية الإنسانية في الأرض الفلسطينية المحتلة. ويقدمون حجة قوية مفادها أنه ما لم يحظ الفلسطينيون بسيطرة اقتصادية وبيئية كاملة، وخاصة التحكم في سياسات الاقتصاد الكلي، والتجارة، وسبل الرزق، والموارد المائية، والحدود، فإن الحفاظ على التنمية سيبقى أمراً بعيد المنال.

# التفتيت الجغرافي والاستقطاب السياسي:

منذ ١٩٦٧ والتقسيم الجغرافي للأرض الفلسطينية المحتلة يزداد وضوحاً بشكل تدريجي. لقد عملت دولة إسرائيل بشكل منهجي على فصل المجتمعات الفلسطينية إلى سلسلة من الأرخبيلات المجزأة (أو ما يشار إليها بالجزر المعزولة والجيوب والكانتونات والبانتوستانات) في إطار نظام يشار إليه بأنه «أحد أشد أنظمة السيطرة المكثفة على الأراضي التي تم إيجادها حتى الآن».[٣] وتسيطر إسرائيل على المجال الجوي والمياه الإقليمية والموارد الطبيعية الفلسطينية والحركة وأدوات الاقتصاد الكلي التي تمكن من الاستقلالية الاقتصادية.

يجادل التقرير في أن الانقسام الجغرافي للأرض الفلسطينية المحتلة قد ساهم في إضعاف السلطة المركزية للسلطة الفلسطينية. أرضاً مقطعة في جيوب صغيرة ومعزولة، تعيش رهن الإغلاقات العسكرية والاقتصادية الإسرائيلية، وغير قادرة على توفير العدالة لأناسها المشتتين، وبدون أكثر رموز دينها وهويتها قداسة، ستستطيع بالكاد أن تكون قادرة على الحياة والعمل. ويستنتج التقرير أنه كلما زاد تعرض السلطة المركزية والمؤسسات المركزية للتآكل، ستتصاعد إمكانات الاستقطاب السياسي. وتكون النتيجة أن الاختلافات السياسية لا تحل بطريقة ديمقراطية، بل من خلال القوة.

يتوصل التقرير إلى أن الاستقطاب السياسي بين فتح وحماس قد أثر على التماسك الاجتماعي بوجه الخصوص في الأرض الفلسطينية المحتلة. وقد فاقم من هذه الظاهرة ارتفاع مستوى العنف السياسي وكبح الحقوق المدنية من قبل السلطات في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويجادل التقرير في أنه قد يلزم إتباع نوع ما من عملية المصالحة الوطنية لتجاوز الآثار المدمرة للعنف السياسي وتصحيح حالة التهميش للفلسطينيين العاديين من العملية السياسية.

3 Delaney, David (2005) 'Territory: A Short Introduction', Blackwell Publishing

# التحرر من الفاقة، والتحرر من الخوف، وحرية العيش بكرامة:
## الأمن الإنساني في الأرض الفلسطينية المحتلة

إن نموذج الأمن الإنساني المبني على مفهوم الأمم المتحدة «جو الحرية الأفسح» يقدم مدخلاً مهماً لإعادة تعريف الانخراط في قضايا التنمية الفلسطينية بطريقة أكثر فائدة. هذا النهج يأخذ في حسابه كلاً من ويلات الاحتلال المطول وإخفاقات أساليب التنمية التقليدية.

إن ركائز الأمن الإنساني، عندما نفهمها من ناحية مساهمتها في الأهداف الأساسية للتحرر من الفاقة والتحرر من الخوف وحرية العيش بكرامة، يمكن أن تعود بمنافع متعددة. إن جدارة هذا النهج تكمن في أنه يتيح للمانحين المحايدين أن يسألوا ما أنواع البرامج التي يمكن أن تعالج الاحتياجات الفلسطينية دون أن تساهم في تدهور الشرعية التي أحدقت بالممثلين والمؤسسات السياسية الفلسطينية من سنوات أوسلو وحتى اليوم الراهن. يقدم التقرير تقييماً حريصاً لأوجه انعدام الأمن المتعددة التي يواجهها الفلسطينيون، كما يقدم أمثلة على بعض المبادرات الفلسطينية القائمة التي تبدأ في التصدي لهذه المشكلات.

ويتوصل التقرير إلى أن حرية العيش بكرامة في الحالة الفلسطينية، كما في حالات الاحتلال الأخرى، غائبة على الأرجح. ويجد أن مفاتيح الحد من انعدام الأمان تكمن في بناء اقتصاد مكتفٍ ذاتياً، والعمل على توافق الآراء بخصوص استراتيجيات التحرر، وتحفيز حركة شعبية ساعية نحو تحقيق الحقوق المدنية والسياسية.

# نحو التماسك:
## الاستثمار في الأمن الإنساني في الأرض الفلسطينية المحتلة

إن الواقع المستمر للاحتلال والاستقطاب السياسي الذي يخلقه يؤدي إلى وضع يواجه فيه الناس في الأرض الفلسطينية المحتلة مخاطر وتهديدات متعددة، ويعيشون في حالة واسعة النطاق من انعدام الأمن. ومع الإقرار بأنه لا يجوز الاستمرار في بقاء الوضع على ما هو عليه، يؤيد التقرير تبني نهج براغماتي لتعزيز الأمن الإنساني فيما لا يزال الفلسطينيون يعيشون تحت الاحتلال أو يخرجون من ظله. وبافتراض حدوث التحول نحو السيادة وتقرير المصير عبر مرحلة مطولة وفي حالة من عدم التماسك الداخلي، وانطلاقاً من تركيزه على التعبئة الشعبية، يبرز التقرير الأهمية البالغة لبناء الدولة بالمشاركة في تعزيز التماسك السياسي والاجتماعي والأمن الإنساني العام في الأرض الفلسطينية المحتلة.

يحاجج التقرير في أن المشاركة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تكتسب أهمية حاسمة في بناء دولة فلسطينية قادرة على الحياة، وكذلك في تحفيز حركة واسعة النطاق للحقوق المدنية. ويتم إبراز أولويات بناء الدولة بالمشاركة على النحو التالي: تحقيق التكامل/التواصل الجغرافي، والتكامل الاقتصادي، والتماسك الاجتماعي، والسيادة وتحقيق المصالحة السياسية. ولتحقيق ذلك، يقترح العمل على إعادة صياغة وإحياء مبدأ الصمود القديم ذي التركيز المبادر في وجه الاحتلال المطول باعتباره إستراتيجية للتعبئة الشعبية التي بإمكانها أن تساهم في تحقيق هذه الأولويات. ومن التوصيات المهمة الأخرى الناشئة عن التقرير الحاجة إلى آلية للمصالحة الداخلية. ويتم اقتراح «الصلحة الوطنية» لتصليح بعض الأضرار التي أحدثها الاستقطاب السياسي والعنف السياسي الناشئ عنه.

يشير التقرير بقوة إلى أنه إذا اعتبر الفلسطينيون حل الدولتين جزءاً من الحل المفضل للنزاع، فسيلزم عندها لضمان أن تكون الدولة الفلسطينية وذات السيادة قادرة على الحياة، أن تحظى هذه الدولة بالشرعية في القاعدة الشعبية لا أن تأتي بالفرض من أعلى إلى أسفل أو بواسطة أطراف خارجية. وعلى أعضاء المجتمع الدولي، وخاصة الأمم المتحدة، في تقديمهم المساعدة للدولة الفلسطينية الناشئة أن يحافظوا على الحيادية ويتبنوا نهج عدم التسبب بالضرر[4] في تقديم المعونات، مع الالتزام في الوقت ذاته بواجباتهم بمقتضى القانون الدولي وضمان الامتثال له من قبل الأطراف المتنازعة.

# إطار للمضي قدماً

من الضروري الآن اتخاذ إجراءات حازمة وشجاعة لتحقيق الأمن الإنساني للفلسطينيين، وضمان حقهم في تقرير المصير والسيادة. إن هذا الإطار للمضي قدماً يركز على كيفية تفعيل النتائج عملياً.

وبلقطة سريعة، يمكن إيجاز الأولويات التي أبرزت هنا في: ضمان أن يتم فصل المعونات عن العملية السياسية حتى يكون بالإمكان ترسيخ ترتيبات مؤسسية تكفل حماية حقوق الفلسطينيين ومعالجة احتياجاتهم؛ وتشكيل لجنة للحكم الفعال لرصد التنفيذ على المدى القريب والمتوسط؛ وبناء المساءلة ومنح المصداقية لمشروع بناء الدولة.

ويتوصل التقرير إلى أن أكبر عقبة أمام الوحدة الفلسطينية لا تزال تتمثل في الاحتلال، وخاصة من خلال فرضه القيود على الحركة والوصول بين قطاع غزة والضفة الغربية والقدس الشرقية، والانقسامات السياسية الداخلية الراهنة. إذا تم التصدي لهذه المسائل بما يتفق مع القانون الدولي والفلسطيني، فلا شك أن الفرص المتاحة لتحقيق المصالحة والوحدة الوطنية سوف تتحسن. إن ضمان مساءلة القادة السياسيين، وإنهاء الحصار المفروض على قطاع غزة والانتهاكات في الضفة الغربية بما فيها القدس الشرقية، تعد إجراءات فورية وضرورية، ومن المأمول أن يكون لها تأثير محفز على الأمن الإنساني في الأرض الفلسطينية المحتلة بشكل عام.

4 Mary B. Anderson (1999) 'Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War', Boulder: Lynne Rienner Publishers.